Current Issue Review

86-32E

TERRORISM: LEGITIMATION AND RESPONSE

WOLFGANG KOERNER
POLITICAL AND SOCIAL AFFAIRS DIVISION

14 November 1986
Revised 20 March 1989

Library of Parliament
Bibliothèque du Parlement

Research Branch

90-03017/

The Research Branch of the Library of Parliament works exclusively for Parliament, conducting research and providing information for Committees and Members of the Senate and the House of Commons. This service is extended without partisan bias in such forms as Reports, Background Papers and Issue Reviews. Research Officers in the Branch are also available for personal consultations in their respective fields of expertise.

© Minister of Supply and Services Canada 1989

Cat. No. YM32-1/86-32-1989-03E
ISBN 0-660-13389-X

N.B. Any substantive changes in this Review which have been made since the preceding issue are indicated in **bold print.**

CE DOCUMENT EST AUSSI PUBLIÉ EN FRANÇAIS

CANADA
LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

TERRORISM: LEGITIMATION AND RESPONSE

ISSUE DEFINITION

The problem of how best to combat international terrorism continues to confound western democracies. Our inability to agree upon an effective collective strategy is the consequence of a variety of factors, including the self-interest of states, the inappropriateness of international forums such as the United Nations for achieving consensus on matters of substantive conflictual interest, the limited utility of international law, and the changing nature, source and tactics of terrorism itself. When dealing with the matter of appropriate response, we find that the overriding questions are not legal or technological; they are philosophical and political. Decisions as to how accommodating or now uncompromising states should be in their response to terrorism involve questions that fall primarily within the domain of political philosopny. Terrorism is the indirect strategy that wins or loses in terms of tne response to it. It can succeed only if governments respond to it in the manner that the terrorists want them to. Thus, in combatting terrorism it is imperative that democratic regimes retain their legitimacy while denying that of the terrorists and it is important to have a consistent understanding of what constitutes the legitimate use of force. The argument that combatting terrorism requires using terrorist methods is not only morally questionable but could prove to be politically disastrous.

BACKGROUND AND ANALYSIS

A. Historical Origins and Tactics

The ideological and tactical roots of modern terrorism can be found in the terrorist movements of nineteenth century Russia. While current trends are significantly different, an understanding of the beliefs

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

and practices of these early practitioners can prove instructive in helping us come to terms with modern developments. Nicholas Morozov, a member of the People's Will terrorist group active in Russia during the latter part of the nineteenth century, described terrorism as the most just of all forms of revolution since it struck only those who were guilty of crimes against the people. For the intellectual, terrorism provided a kind of baptism in blood and tied him more closely to the cause of the downtrodden. The commitment to violence was thought to help legitimate the revolutionary amongst both his compatriots and those he sought to "liberate." According to Morozov, it set the revolutionary apart from the "talkative liberals" who were purely theoretical in both love of the revolution and hatred of the government. The act of terrorism thus helped the apprentice revolutionary overcome the inertia of the wellborn and the inhibitions of the intellectual.

Russian terrorists were fascinated by the use of explosives, and in their activities would often disguise themselves by wearing masks. The mask gave an ordinary man a new identity as well as an anonymity that bred fear and uncertainty in the enemy. Its purpose was to portray a public image that was grotesque, yet awesome and larger than life. Thus, unlike the uniforms of power that - however oppressive - at least defined clear roles, the new revolutionary mask destroyed all links with the familiar and the predictable, all loyalty and accountability to normal human society. The terrorist group known as Hell argued the necessity of disfiguring one's face before assassinating an opponent. Another group, called the Lancers, masked their bombs by disguising them as dictionaries, while the Den of Thieves and Bear Academy cultivated a wild appearance to enhance their shock effect on society.

One of the more intriguing aspects of the Russian terrorist movement, especially the People's Will, was its massive, and surprisingly successful, effort to win over large numbers of active sympathizers and passive supporters within the ruling class. Their asceticism and selfless dedication gained members of the movement a protective outer circle of supporters, consisting of both liberal and radical intellectuals. Along with the support of intellectuals, the terrorists were also able to gain

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

the protection of members of the official government establishment, enabling them to maintain an effectively functioning network of nationwide communications. The ascetic terrorist sacrificing himself for a new era of freedom remained a model for Russian students even amidst unprecedented repression in the 1880s.

The People's Will was also able to mount an effective and well structured organization, embodying the principles of secret, hierarchical conspiracy. Members accepted absolute subordination to the majority and the absolute authority of the higher over the lower level. Above two lower levels of agents was a third group, called the executive committee, which used the label "agent third degree" in dealing with others in the organization. The executive committee sought both to disguise the identity of the controlling group and to inspire the vague fear that other inner circles might exist even beyond itself. From the beginning, the People's Will insisted that it could only maintain itself if its members were coopted into the organization after a period of apprenticeship as a "candidate" (non-voting member). The possibility of its functioning openly was not entertained, despite the change in designation from organization to party in 1880.

The People's Will came to conceive itself as a kind of alternative government with its own central administration (five members and three candidate members) within the executive committee. Authority for the organization was derived from two founding congresses in 1879, whereupon local organizations were developed throughout the country. The congresses also provided for a kind of legislature as well as mobilized struggle groups. The program of the People's Will was one of carefully directed terror described as the ministry of justice of the revolution.

After the assassination of Alexander II, the Russian novelist Tolstoy, inspired by the moral fervour of the assassins, asked for clemency on their behalf. Nine days after the assassination, the Executive Committee of the People's Will wrote the new tsar and stressed their agonizing reluctance to use violence and their hope for a peaceful transfer of power to the people. The legacy left by the Russian terrorist tradition was both anarchistic and authoritarian. Its anarchism lay in its

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

determination to disorganize and destroy all existing state power and its authoritarianism in its reliance on the disciplined hierarchical organization to accomplish its goal.

B. Modern Developments

Certain parallels can, then, be drawn between the terrorism of nineteenth century Russia and that prevalent today. The secretiveness, moral fervour, and shock value of the deed - as espoused by the People's Will - are also aspects of current terrorist practice. Yet, despite similarities, there are also fundamental differences. Russian terrorism was a response to an autocratic system of government, long overdue for reform, and confined itself to well-defined targets that were agents of the regime in question. The shock value of the terrorists' actions was directed at established authority and not meant to terrorize the population at large. The indiscriminate killing of civilian populations was not part of their design. Furthermore, the terrorism of the People's Will did not extend beyond the borders of Russia itself. While émigrés had fled and sought refuge elsewhere in Europe, they did not engage in terrorist activities in host countries in order that these in turn pressure the tsarist regime. Nor did the Russian terrorists offer themselves up as surrogates on behalf of the strategic interests of foreign governments.

Today's terrorism is far more insidious. Some analysts have argued that international terrorism is not a sporadic phenomenon born of social misery and frustration. It is rooted in the political ambitions and designs of expansionist states and the groups that serve them. Without the support of such states, international terrorism would be impossible. Thus, international terrorism can make sense from a strictly strategic perspective. Terrorism is not a mindless activity, sporadically engaged in without a sense of purpose, but is rather directed to the achievement of certain objectives and motivated by concrete circumstance.

One of the more disturbing aspects of the terrorist threat has been the rise of systematic state-sponsored terrorism. This is a relatively new phenomenon and represents a growing danger to those Western

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

nations that are most often its victims. Prior to 1970 most terrorists were self-sufficient, autonomous, homegrown organizations with local agendas and little outside support. By the early 1970s, it became evident that a significant shift in terrorist groups had taken place. This shift entailed a growing cooperation among terrorist organizations, including the exchange of arms, ideology, tactics, intelligence and other logistic support. Even more disturbing was the apparent support being given to various terrorist movements by nations like the Soviet Union and its East European allies, Cuba, Libya, Syria, and Iraq. Although direct blame cannot be placed on the Soviets for orchestrating every terrorist act, it is a well-established fact that the Soviet Union provided much of the infrastructure of world terrorism, ranging from terrorist training camps within its own borders to the export of arms and other material to terrorist groups, much of it channelled through surrogates like the Palestine Liberation Organization (PLO), Syria and Libya.

The implications of the above are self-evident. With the development of weapons of mass destruction it is becoming increasingly impractical and undesirable for nations to become involved in conventional war; nor is there any advantage to be derived from engaging in a protracted "low level" war. The alternative is that governments may turn more frequently to sponsoring terrorist activity as an arm of their foreign policy. Terrorism as surrogate warfare could become increasingly attractive as other forms of engagement prove less viable. Although terrorism is still rejected as a legitimate form of warfare by most conventional military establishments, its political effectiveness and low cost could change this. Terrorists could be employed to provoke international incidents, create alarm in an adversary's country, compel it to divert valuable resources to protect itself, destroy its morale, and carry out specific forms of sabotage.

Given the foregoing one can then readily see how a convergence of interest emerges between certain states' strategic goals and the interests of terrorist groups. This is not to argue that both operate on the basis of the same motives, but rather that even given different motivating factors a commonality of interest does emerge. Terrorism can

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

indeed be born of social misery and frustration and it is precisely the existence of such a reality that expansionist states may exploit.

C. Terrorist Motives

The question of motive is, of course, directly linked to that of legitimacy. A motive is a circumstance because of which one may take certain action and, while we may often cite factors such as pride, patriotism, etc. as motives, these only make sense when used in reference to the circumstances in which choices are made. An explanation which construes motives solely in terms of mental states leads to little more than a gratuitous confirmation of first principles. Imputed motives can be regarded as such only when viewed in relation to the moving social prospects facing the actors. Independent of these there is no common element among them by virtue of which they can be regarded as motives. There is then no point in arbitrarily attributing motives, "good" or "bad" to the terrorist. It is far more useful to look at the situations in which terrorists find themselves and at how they act, and may be expected to act, in them.

Once able to deal with the question of motive realistically, we can avoid the pitfalls of popular stereotypes of terrorists. Thus, there are still those who are wont to view the terrorist as a misguided idealist, an unsublimated social reformer. According to this sentimental stereotype, the terrorist has been driven to violence by political or social injustice or both and putting in place certain measures of reform will cause him to desist. The other popular stereotype is the hysterical, which comes in a variety of guises. Here the terrorist may be identified as a disgruntled abnormal person given to mindless violence or as a thug whose political demands are merely a cover for criminal activity. Finally, the terrorist may be defined as an agent or dupe of the other superpower.

Such stereotypes do little to help us come to terms with the matter. Terrorists have a grievance which they share with members of a wider community: the division of Ireland, the division of Palestine, the inroads of secularism into Islam, or whatever. All of these are

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

understandable as motives as we have defined the term. However, terrorists also have, from the moment they join their fraternity, significant amounts of power, prestige and wealth. These constitute vested interests in the present, irrespective of the attainment or non-attainment of the long term political objectives pursued.

We are generally more inclined to view terrorism which is undertaken to combat demonstrable injustice, as being more justifiable than that which is not. Similarly, we may also evaluate a terrorist movement on the basis of whether or not the goals of that movement are democratic or non-democratic. However, what happens when the primary motivating factors become individual gain and prestige for the terrorists themselves? Although the sentimentalist may think of the terrorist as driven to violence by grievance and oppression, one may also argue that it would be more realistic to think of the terrorist as hauling himself up, by means of the grievance or oppression and the violence it legitimizes, to relative power, prestige, and privilege in the community to which he belongs. To argue this is not to deny the genuineness of all terrorists' political motivation. But it is to recognize that the terrorist is not immune to certain of the benefits in question, and that he will probably be reluctant to relinquish those rewards by voluntarily putting himself out of business.

If the foregoing bears any resemblance to reality, then the prospects of a negotiated settlement with a group like the PLO becomes less likely. A negotiated settlement, by definition, would need to offer some satisfaction to both parties. Such a settlement would be unacceptable to hard core terrorists because of their tendency to view the opposition as evil incarnate. At the same time, exploiting the genuine distaste felt by their client group will be in the interest of the terrorists; and help maintain their reward system. As a consequence, pride and profit converge into a violent rejection of the negotiated solution - which therefore is not a solution to terrorism.

The limited utility of negotiated solutions is best illustrated where negotiations are carried out by third parties who are not true spokesmen for the terrorists. For example, the Hillsborough Agreement over Northern Ireland, negotiated by Garret FitzGerald and Margaret

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

Thatcher did little to mollify the IRA or its hard core supporters. Similarly, if Jordan's King Hussein and Israeli leaders were to reach an agreement, it is unlikely that this would do much to stave off tne determination or activity of Arab terrorists. Even if a particular terrorist organization were to join the agreement, the deal would most likely be repudiated by other organizations. The irony is tnat by insisting on a negotiated solution one may in fact be playing into tne hands of the terrorists. Insistence on negotiations places the responsibility for continuing terrorism equally on the terrorists and tnose they seek to terrorize. Such an approach invests the terrorists witn a degree of legitimacy they would not otherwise have.

The uniqueness of terrorist strategy is that it acnieves its goals not through its acts but through the response to its acts. Terrorism wins only if you respond to it in the way the terrorists want you to; wnicn means that its fate is in your hands and not in theirs. This fact came to haunt the French in their campaign against the National Liberation Front (FLN) in Algeria. The French had traditionally viewed Algeria as naving no distinct identity of its own and considered it a natural extension of French territory. The crux of the conflict then became whether tne indigenous population could be convinced by the French government tnat Algeria was not a separate country, or whether they could be persuaded by the FLN to think of themselves as a nation. What the FLN did, witn its campaign of terror, was to goad the French into reacting in such a way as to demonstrate the unreality of the claim that there was no distinct Algerian nation. The French, in trying to come to terms witn tne random violence, reacted by treating all non-Europeans as suspect; thereby making Muslims feel excluded from the existing community. Muslim feelings were further confirmed when the authorities transferred the French army units composed of Muslim Algerian troops out of Algeria and into mainland France, and replaced them in Algeria with European troops.

The French action only succeeded in confirming to tne Muslims that the only Algerians to be regarded as Frenchmen were tne European settlers. The French spoke of "we" and "us" and of "tney" and "them" and did not realize that their doing so meant the end of Algérie

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

Française. The issue was conceded the moment the French became sceptical of Muslim Algerian support. Once the FLN had the sympathy of the population it was able to move from a campaign of mere terrorism to one of guerrilla warfare. At the same time, the FLN was also able to appeal to world sympathy on behalf of a people fighting for its freedom. For the French, the entire exercise became hopeless and they soon realized that no amount of force can keep an unwilling population indefinitely in subjection. The French ended up playing the role which the FLN had set for them.

D. Legitimation and Response

It is important to note that the success of the FLN was a special case, with a particular opponent, and one that could not be duplicated in other circumstances. This fact has been forgotten by those hoping to overthrow democratic societies by terrorist means. The theory here has been that terrorist attacks would force liberal regimes to become repressive, thereby alienating the masses and setting the stage for revolution. Needless to say, the strategy has not worked. When a colonial regime finds its situation intolerable it can, so to speak, cut its losses and leave. This is not the case in other situations. Israel, for example, is fighting on home territory and terrorist attacks are not about to lessen Israeli resolve. Indeed, continued terrorist threats by the PLO are only likely to aid Israel in legitimating its claim over occupied territories on the pretext of self-defence.

In a general sense one may indeed consider the grievances of certain terrorist groups as legitimate and needing amelioration. But to grant legitimacy to the motive is in no sense to legitimize the actions undertaken by some on behalf of their cause. To kill innocent victims is not to defend a cause, it is to kill innocent victims.

It is important that we do not fall into the trap of responding in the manner desired by terrorists. As a consequence, bombastic speeches at high levels, stressing what a monstrous evil terrorism is and that its elimination is to be given the highest priority,

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

may only encourage terrorists because such rhetoric will make them think they have had a serious effect. The same may be said of unilateral military action against countries harbouring terrorists. Whatever short-term advantages may be derived from such attacks a price in increased terrorist activity will be paid later. At the same time, such actions may only help to generate international sympathy for the cause of tne terrorists in question.

However, this is not to suggest that reprisals are never in order. The worst thing for the democratic West to do is to hamstring itself into inaction, either because of the self-interest of particular states or because of an adherence to some vague moral precept about tne use of force. But a program of active counter-measures must be consistent and requires consensus. As long as major powers fall into tne trap of calling the terrorists they favour "freedom fighters" and those favoured by tne other side "terrorists," effective international cooperation will be limited. Terrorism is a form of warfare and a military response snould therefore not be ruled out. Retaliation and preemption are necessary ingredients of an overall strategy.

In the long run, a limited superpower consensus could prove significant in helping offset terrorist activity. Even the Soviets realize that a destabilized west is not necessarily in their interest and tnat it could indeed prove extremely dangerous. In 1956 such a consensus emerged in opposition to the Anglo-French-Israeli invasion of Egypt. If terrorism becomes an increasingly destabilizing factor, such a consensus could take the form of a joint warning that any country harbouring terrorists would no longer be allowed to invoke its sovereignty as a protection against international intervention. If agreement were reached, such warning could be embodied in a mandatory resolution of the security council.

Needless to say, we are a far way from any sucn consensus. However, the increasing revival of Islamic fundamentalism is in tne interest of neither superpower. The Soviets worry that this revival will spread into their own eastern territories, thereby threatening internal stability. For the United States, it is a threat to their interests in tne Middle East; the great evil in the eyes of Ayatollah Khomeini, and tne

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

millions for whom he speaks, is not Israel but the United States. As international terrorism, spawned by this archaic fanaticism, increases a convergence of interest may emerge between the United States and Soviet Union.

Whether terrorism springs from the illusions of ideology or religious fanaticism, the consequences are the same. The grievance of the zealot, though also motivated by concrete circumstance, cannot be realistically addressed with a view to rational solution. Islam's view of its rightful place in the world is at variance with the actual order of things and is destined to remain so. The fundamentalists' desire to redress this imbalance to their liking is not something that can be conceded by the West. Thus, the likelihood of Islamic terrorism's continuing and intensifying is very real. In such an instance the use of military force cannot be ruled out. If and how such force is used will depend upon how the West views its strategic interest and whether a commonality of interest on the issue exists among alliance partners. In the meantime, various pressures, economic and political, can be put on those states supporting and harbouring terrorists. Our liberal-democratic belief in the ability of politics to resolve and mitigate conflict is not shared by all.

E. The Canadian Situation

Although Canada has not suffered from terrorism to the same extent as other Western nations, the Air India disaster (June 23, 1985) in which 329 people, of whom 280 were Canadians, lost their lives, vividly brought home the fact that no one is immune. The disaster, involving by far the greatest loss of Canadian lives in commercial flying history, occurred less than an hour after a bomb hidden in luggage aboard a CP Air Boeing 747 jet from Vancouver exploded at Tokyo's international airport killing two Japanese baggage handlers and wounding four others.

On March 12, 1985 Armenian terrorists stormed the Turkish Embassy, killing a security guard and seizing 12 hostages in a four and a half hour siege. This was the third incident of Armenian terrorism in

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

Canada. In 1982, Col. Atilla Altikat, a military attaché at the Turkish Embassy, was shot and killed at an Ottawa street intersection and in April of 1982, Kani Gungor, commercial counsellor at the Embassy was shot and crippled at his apartment building.

Canadians will also well remember the FLQ crisis of October 1970, which involved the kidnapping of British diplomat James Cross and the kidnapping and subsequent murder of Quebec Cabinet Minister Pierre Laporte. The October crisis was the culmination of a series of lesser FLQ terrorist incidents dating back to the early 1960s. As well, in October 1982, seven persons, including three policemen, were injured when a bomb exploded at the Litton Systems plant in Etobicoke, Ontario. The bomb was in protest of Litton's involvement with the cruise missile project.

Canada has, then, been anything but immune from the terrorist threat. We have not only had to deal with native terrorism - that pursued for local objectives as in the case of the FLQ - but also with imported terrorism, as evidenced by the more recent incidents of Sikh and Armenian terrorism. It is this latter threat which may prove increasingly problematic as immigrant groups seek to redress grievances for perceived current and historical injustices perpetrated against them in their countries of origin.

In its own attempt to offset the increasing terrorist threat the Canadian Government established a 49-member Special Emergency Response Team to deal with a variety of potential terrorist situations. During his September 23 speech before the International Civil Aviation Organization, Transport Minister John Crosbie announced a $10-million contribution by Canada to help developing countries improve airport security. The funding will be provided by the Canadian International Development Agency over five years. Mr. Crosbie also presented a proposal, supported by Austria, the Netherlands, New Zealand and Italy, which would make it an international crime to:

1) Commit at an international airport an act of violence that interferes with the safety of air travel.

2) Place bombs or other explosives in airports.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

3) Damage or destroy security facilities at airports.

4) Penetrate airport security areas with the intention of endangering civil aviation.

Transport Canada has also initiated a Security Awareness project, based on the Neighbourhood Watch program, at Canadian airports. The program uses posters, videotapes and a variety of other aids to teach Canadians vigilance about potential terrorism. As a result of the program, the RCMP has been receiving numerous reports about suspicious packages and passengers. The awareness program asks employees and passengers to be on the alert for unattended luggage, suspicious packages and for people not behaving as people at airports generally do.

In 1987, in protest over alleged Syrian involvement in international terrorism, Canada recalled its ambassador from Damascus for consultation. Canada's action was in support of Britain's breaking relations with Syria following a London jury's conviction of Nezar Hindawi, a Jordanian alleged to have been recruited by Syrian intelligence to plant a bomb aboard an Israeli airliner.

In February 1987, Canada signed an extradition treaty with India. A full judicial process must be followed by India when requesting extradition, and those sought may appeal their extradition all the way to the Supreme Court of Canada. The treaty is similar to those Canada has with more than 40 other countries and specifies that requests will be processed only if the charges involve offences that are considered crimes in both countries. Canada is also seeking a special intelligence sharing agreement that would give it access to information gathered by India's Research and Analysis Wing of the Cabinet Secretariat.

On April 3, 1987, the British Columbia Supreme Court sentenced four Sikhs to 20 years in prison for trying to kill the visiting Punjab planning minister, Malkiat Singh Sidhu. In handing down the sentence, Mr. Justice Howard Callaghan said, "acts of violence of this kind cannot be tolerated on Canadian soil to advance a foreign cause."

The federal government has also begun deportation procedures against convicted Palestinian terrorist Mahmoud Mohammad Issa Mohammad. The government contends that Mohammad lied to Canadian immigration

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

officials when he failed to disclose a criminal conviction in Greece (March 1970) for his role in an attack on an El Al airliner in Athens (1968). The attack resulted in the death of an Israeli man and a 17-year prison sentence for Mohammad.

Subsequently (12 August 1970), Mohammad and six other Palestinian terrorists were freed from prison a month after six armed members of a Palestinian commando unit had hijacked a Greek Olympic Airways passenger jet which had taken off from Beirut. When the jet landed at Athens, an agreement was negotiated with Greek officials, providing for tne release of 55 passengers in exchange for seven Arab terrorists jailed in Greece. Mohammad entered Canada on 26 February 1987.

The Canadian government is also in the process of naving Inderjit Singh Reyat extradited from Britain to face eight charges, including two counts of manslaughter, stemming from the Japanese airport bombing on 23 June 1985.

In February 1989, the International Civil Aviation Organization (ICAO) held a meeting in Montreal to discuss matters of airport security. The meeting was called following the 21 December 1988 bombing of Pan Am flight 103. The jet exploded over Lockerbie, Scotland, killing 259 passengers and crew, as well as 11 people on the ground. Recommendations drafted by Britain and the U.S. would result in tighter controls on passenger and employee movement at airports. They could also result in mandatory manufacturers' markings on explosives and tighter control over mail and other cargo.

Federal Transport Minister Benoît Bouchard said Canada would support anything that would help improve security measures. He also acknowledged that many of the security measures developed by the ICAO are expensive and may prove a burden for Third World countries. He also noted that, three years ago, Ottawa had established a $10 million, five-year aviation-security assistance program for developing nations.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

PARLIAMENTARY ACTION

A. Special Joint Committee on Canada's International Relations

In recognizing the increasing problem of international terrorism, the Special Joint Committee on Canada's International Relations argued on behalf of increased stringency of control at Canadian entry and border points. The committee also recommended that Transport Canada set and rigorously enforce minimum standards for airport security and that if, after a trial period, private security firms remain deficient, the government consider accepting direct responsibility for all aspects of airport security, to be carried out by Transport Canada or by the RCMP on contract to Transport Canada. International action against terrorism, it was argued, should preferably be carried out through the United Nations. It was suggested that Canada could strive to get support for a UN Security Council Resolution to deny countries harbouring terrorists the right to invoke their sovereignty to prevent international action.

B. The Security Offences Act

In many countries, prosecutorial authorities are not under the direction of the government; and in Canada, the traditional position has been that it is the provincial governments which oversee criminal prosecution. In 1984, Parliament enacted, as part of the Canadian Security Intelligence Act, the Security Offences Act which allows the federal Attorney General to commence, or intervene in, and take over proceedings for security offences, which can include acts of terrorism.

C. Special Senate Committee on Terrorism

On 8 October 1986, the Senate adopted a motion, proposed by Senator William M. Kelly, to establish a special committee to "hear evidence on and consider matters relating to terrorism as a real or potential threat to Canada and to Canadians."

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

The Committee tabled its report on 17 August 1987. The report concluded that, although Canada has not "been the focus of significant terrorist threats or violence," terrorist events in Canada or affecting Canadians "have increased significantly over the past quarter century," a trend the committee thinks likely to continue into the foreseeable future.

Despite the increased terrorist threat, the Committee found the basic framework of federal law to be adequate for dealing with any eventuality and strongly opposed "the preparation of a separate stream of anti-terrorism legislation."

The Committee also reviewed the rationale behind tne government's decision to locate the Special Emergency Response Team (SERT) witnin the RCMP. It did not find tne reasons compelling and recommended that the SERT be gradually integrated with the Canadian Armed Forces. It further recommended that the six crisis management centres, at the RCMP, the security services and the departments of defence, transport, external affairs and the solicitor-general, be replaced by a centralized crisis management centre in the Privy Council Office. This centre would be tne operational focus for coordinating and managing the federal government's response to terrorist incidents as well as to natural disasters, insurrection or attack.

With regard to the role of the media in terrorist incidents, the Committee strongly recommended that the federal government, through tne Department of the Solicitor General and the RCMP, initiate discussions with representatives of national media organizations and outlets as well as selected provincial and municipal police forces to design practical guidelines.

None of the Committee's major reecommendations, including the suggestion that the RCMP Act be amended to allow SERT to respond to an invitation from a foreign country to rescue Canadian hostages, seems to have gained any favour with the Government.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

CHRONOLOGY

1972 - Extensive amendments were made to the Criminal Code to deal with hijacking and other offences concerning aircraft.

1976 - The Criminal Code was amended to reflect the 1973 United Nations Convention on the Prevention of Crimes Against Internationally Protected Persons.

1981 - The Prohibition of International Air Services Act gave effect to the Bonn Declaration of 1978, by permitting the Governor in Council to issue an order prohibiting air carriers from serving a state, and forbidding carriers from that state to fly over or land in Canada, if the Secretary of State for External Affairs certifies that the state in issue is in default of its obligation to deal with hijackers or others who interfere with civil aviation.

1984 - Parliament enacted the Security Offences Act as part of the Canadian Security Intelligence Act. The act permits the federal Attorney General to commence or intervene in, and take over proceedings for "security offences", which include acts of terrorism. Traditionally provincial governments would oversee criminal prosecution.

1985 - Bill C-18 was enacted, bringing Canada's Criminal Code into compliance with the 1979 United Nations Convention against the Taking of Hostages.

1986 - The creation of the Special Emergency Response Team (SERT).

Transport Minister John Crosbie announced a $10 million contribution to help developing countries improve airport security.

1986 - Establishment of the Special Senate Committee on Terrorism.

1987 - Extradition treaty signed with India.

- On 17 August, the Report of the Senate Special Committee on Terrorism and the Public Safety was tabled.

SELECTED REFERENCES

Billington, J. Fire In The Minds of Men: Origins of the Revolutionary Faith. Basic Books Inc., 1980.

Cline, R., and S. Alexander. Terrorism: Soviet Connection. Crane, Russak and Co., New York, 1984.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

Crenshaw, Martha. Terrorism, Legitimacy and Power: The Consequences of Political Violence. Wesleyan University Press, Connecticut, 1983.

Fromkin, David. "The Strategy of Terrorism." Foreign Affairs, Fall, 1975.

O'Brien, Connor. "Talking About Terrorism." The Atlantic Monthly, June, 1986.

Wardlaw, Grant. Political Terrorism. Cambridge University Press, 1982.

Wilkinson, P. Terrorism and The Liberal State. Macmillan, London, 1977.

Bulletin d'actualité

86-32F

LE TERRORISME: LÉGITIMATION ET RIPOSTE

WOLFGANG KOERNER
DIVISION DES AFFAIRES PUBLIQUES ET SOCIALES

LE 14 NOVEMBRE 1986
Révisé le 20 mars 1989

Bibliothèque du Parlement
Library of Parliament

Service de recherche

Le Service de recherche de la Bibliothèque du Parlement travaille exclusivement pour le Parlement, effectuant des recherches et fournissant des informations aux parlementaires et aux comités du Sénat et de la Chambre des communes. Entre autres services non partisans, il assure la rédaction de rapports, de documents de travail et de bulletins d'actualité. Les attachés de recherche peuvent en outre donner des consultations dans leurs domaines de compétence.

© Ministre des Approvisionnements et Services Canada 1989

N° de cat. YM32-1/86-32-1989-03F
ISBN 0-660-92785-3

N.B. Dans ce bulletin, tout changement d'importance fait depuis la dernière publication est indiqué en **caractères gras**.

THIS DOCUMENT IS ALSO PUBLISHED IN ENGLISH

CANADA
LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

LE TERRORISME: LÉGITIMATION ET RISPOSTE

DÉFINITION DU SUJET

Trouver la meilleure façon de lutter contre le terrorisme international est un problème qui continue de confondre les démocraties occidentales. L'incapacité de s'entendre sur une stratégie collective efficace résulte de divers facteurs, dont les intérêts particuliers des États, le fait que des tribunes internationales comme les Nations unies sont peu propices à tout consensus sur des questions contestées, l'utilité restreinte du droit international ainsi que l'évolution du terrorisme lui-même, pour ce qui est de sa nature, de ses sources et de ses tactiques. Quand on cherche à déterminer la riposte appropriée, on constate que les questions prépondérantes ne sont ni juridiques ni technologiques, mais bien philosophiques et politiques. Décider jusqu'à quel point les États devraient être conciliants ou intransigeants dans leur riposte au terrorisme implique des questions qui relèvent surtout du domaine des doctrines politiques. Le terrorisme est une stratégie indirecte qui perd ou gagne selon la riposte qu'elle suscite; il ne peut réussir que si les gouvernements y répliquent de la façon dont les terroristes le veulent. Donc, en combattant le terrorisme, il est impératif que les régimes démocratiques conservent leur légitimité tout en ne reconnaissant pas celle des terroristes, et il importe de bien comprendre ce qu'on entend par l'utilisation légitime de la force. L'argument selon lequel il faut utiliser les méthodes terroristes pour lutter contre le terrorisme est moralement contestable et pourrait même se révéler politiquement catastrophique.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

CONTEXTE ET ANALYSE

A. Origines historiques et tactiques

L'idéologie et les tactiques du terrorisme moderne prennent source dans les mouvements terroristes de la Russie du XIX^{e} siècle. Les tendances actuelles sont sensiblement différentes, mais il peut être intéressant de comprendre les convictions et les méthodes de ces premiers praticiens pour saisir les formes modernes du terrorisme. Nicolas Morozov, membre du groupe terroriste la Volonté du Peuple, qui était actif en Russie durant la dernière partie du XIX^{e} siècle, décrivait le terrorisme comme la plus juste de toutes les formes de révolution, puisqu'il frappait seulement ceux qui étaient coupables de crimes contre le peuple. Pour cet intellectuel, le terrorisme était une forme de baptême du sang qui le liait d'encore plus près à la cause des opprimés. Il estimait que son engagement à l'action violente contribuait à légitimer la révolution aux yeux de ses compatriotes et de ceux qu'il cherchait à "libérer". Selon lui, cet engagement distinguait le révolutionnaire des "libéraux verbeux", dont l'attachement à la révolution et la haine du gouvernement n'étaient que purement théoriques. Ainsi, l'action terroriste aidait l'apprenti révolutionnaire à surmonter l'inertie du fils de famille et les inhibitions de l'intellectuel.

Les terroristes russes étaient fascinés par l'utilisation des explosifs, et ils affectionnaient le port du masque. Le masque donnait à un homme ordinaire une nouvelle identité et un anonymat qui suscitait la crainte et l'incertitude chez l'ennemi. Il permettait de présenter une image publique grotesque, mais en même temps terrible et plus grande que nature. Contrairement aux uniformes du pouvoir qui, de caractère si oppressif qu'ils fussent, définissaient au moins des rôles clairs, le nouveau masque du révolutionnaire détruisait tous les liens avec ce qui était familier et prévisible, toute loyauté et toute responsabilité envers la société humaine normale. Le groupe terroriste l'Enfer soutenait qu'il était nécessaire de se défigurer avant d'assassiner un adversaire. Les membres d'un autre groupe, les Lanciers, donnaient à leurs bombes

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

l'apparence de dictionnaires, tandis que ceux du Coupe-gorge et de l'Académie des ours cultivaient une apparence étrange pour renforcer leur effet de choc sur la société.

L'un des aspects les plus curieux du mouvement terroriste russe, et particulièrement du groupe la Volonté du Peuple, ce sont les efforts considérables et, chose surprenante, couronnés de succès qui furent déployés pour rallier un grand nombre de sympathisants actifs et de partisans passifs au sein de la classe dominante. L'ascétisme et le dévouement altruiste des membres de ce mouvement leur valurent la protection d'un cercle extérieur de partisans formé d'intellectuels libéraux et radicaux. Outre l'appui des intellectuels, les terroristes surent également obtenir la protection de représentants de l'ordre établi, ce qui leur permit de maintenir un bon réseau de communications à l'échelle nationale. Le terroriste ascétique qui se sacrifiait en vue de l'avènement de l'ère de la liberté resta un modèle pour les étudiants russes même pendant les années 1880, lorsque la répression atteignit un degré sans précédent.

Les adeptes de la Volonté du Peuple surent aussi établir une organisation efficace et bien structurée qui mettait en pratique les principes d'une conspiration hiérarchisée. Ils acceptaient la subordination totale à la majorité et reconnaissaient l'autorité absolue des échelons supérieurs de la hiérarchie. Au-dessus des deux premiers niveaux d'agents, il y avait un groupe interne, le comité de direction, qui se faisait appeler "agent du troisième degré" dans ses rapports avec les autres agents de l'organisation. Le comité de direction cherchait non seulement à masquer son identité mais aussi à inspirer la vague crainte que d'autres cercles internes puissent exister en dehors de lui-même. Dès le départ, la Volonté du Peuple fit valoir qu'elle ne pouvait se maintenir que si ses membres étaient admis par cooptation, après une période d'apprentissage comme candidat (membre sans droit de vote). La possibilité que l'organisation fonctionne ouvertement ne fut jamais envisagée, bien qu'elle se soit considérée, à partir de 1880, comme un parti.

La Volonté du Peuple vint alors à se concevoir comme une sorte de gouvernement parallèle ayant sa propre administration centrale

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

(cinq membres en règle et trois candidats) au sein du comité de direction. Le parti tirait son pouvoir de deux congrès d'organisation tenus en 1879, qui avaient entraîné la mise sur pied de groupes locaux dans tout le pays et donné lieu à la création d'une sorte d'assemblée législative et de groupes de lutte mobilisés. La Volonté du Peuple avait pour programme d'entretenir la terreur en frappant des cibles soigneusement choisies, se qualifiant elle-même de ministère de la justice de la Révolution.

Après l'assassinat d'Alexandre II, le romancier russe Tolstoï, inspiré par la ferveur morale des assassins, demanda qu'on leur fasse grâce. Neuf jours après l'assassinat, le comité de direction de la Volonté du Peuple écrivit au nouveau tsar pour lui faire part de son déchirement de devoir recourir à la violence et de son espoir que le pouvoir soit pacifiquement transmis au peuple. Le legs de la tradition terroriste russe est marqué au coin de l'anarchie et de l'autoritarisme. Son anarchisme réside dans sa détermination à désorganiser et à détruire tout pouvoir d'État établi, et son autoritarisme dans son recours à une organisation hiérarchisée et disciplinée pour atteindre ce but.

B. Situation actuelle

On peut donc faire certains parallèles entre le terrorisme de la Russie du XIX^{e} siècle et celui qui a cours aujourd'hui. Le secret, la ferveur morale et la valeur de choc de l'action qui caractérisaient la Volonté du Peuple sont aussi des aspects que l'on retrouve dans le terrorisme moderne. Mais en dépit des similitudes, il y a des différences fondamentales. Le terrorisme russe était une réaction à un régime autocratique qui aurait dû être réformé depuis longtemps et il se limitait à des cibles précises, c'est-à-dire à des agents de ce régime. La valeur de choc de son action tenait au fait qu'il visait l'ordre établi et non la population en général; tuer des civils sans distinction n'était pas son but. En outre, le terrorisme de la Volonté du Peuple ne débordait pas les frontières de la Russie: les émigrés qui avaient fui le pays et cherché refuge ailleurs en Europe ne s'engageaient pas dans des activités terroristes dans leurs pays d'accueil pour que ceux-ci fassent pression sur

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

le régime du tsar, pas plus que les terroristes russes ne se sacrifiaient au nom d'intérêts stratégiques de gouvernements étrangers.

Le terrorisme d'aujourd'hui est beaucoup plus insidieux. Certains analystes prétendent que le terrorisme international n'est pas un phénomène sporadique né de la misère et du mécontentement de la société. Il prend racine dans les ambitions et les desseins politiques des États expansionnistes et des groupes qui les servent, sans l'appui desquels il ne pourrait exister. Il n'a donc de sens que d'un point de vue strictement stratégique. Ce n'est pas une activité irréfléchie menée sporadiquement et sans but, mais bien une action qui vise des objectifs précis et qui est motivée par des situations concrètes.

La montée du terrorisme systématique appuyé par des États est l'un des aspects les plus troublants de la menace terroriste. Ce phénomène, relativement nouveau, représente un danger de plus en plus grand pour les pays occidentaux qui en sont le plus souvent victimes. Avant 1970, la plupart des groupes terroristes étaient des organisations autonomes n'ayant qu'un programme local et peu d'appui de l'extérieur. Mais au début des années 70, il est devenu évident qu'un changement profond s'était produit. Les organisations terroristes collaboraient davantage et s'échangeaient notamment des armes, des idées, des tactiques, des renseignements et d'autres formes d'aide logistique. Le soutien apparent accordé à divers mouvements terroristes par des pays comme l'Union soviétique, ses alliés de l'Europe de l'Est, Cuba, la Libye, la Syrie et l'Iraq était encore plus inquiétant. Si l'on ne peut reprocher directement aux Soviétiques d'orchestrer toutes les actions terroristes, il est cependant certain que c'est eux qui ont fourni une bonne partie de l'infrastructure du terrorisme mondial, depuis l'établissement de camps d'entraînement à l'intérieur de leurs frontières jusqu'à l'exportation d'armes et de matériel, la plupart du temps par l'entremise de substituts comme l'Organisation de libération de la Palestine (OLP), la Syrie et la Libye.

Les conséquences de ce qui précède sont évidentes. Avec la mise au point d'armes de destruction massive, il devient de moins en moins réaliste et souhaitable pour des pays de se lancer dans une guerre de type

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

classique, et il n'y a pas d'avantage non plus à s'engager dans une guerre prolongée de faible intensité. À titre de solution de rechange, les gouvernements peuvent décider d'accroître leur appui au terrorisme dans le cadre de leur politique étrangère, ce qui pourrait se révéler de plus en plus séduisant au fur et à mesure que les autres formes d'engagement deviennent moins viables. Quoique le terrorisme soit toujours rejeté comme forme légitime de guerre par la plupart des armées classiques, son efficacité politique et son faible coût pourraient modifier la situation. Des terroristes pourraient être engagés pour provoquer des incidents internationaux, jeter l'alarme dans un pays ennemi, obliger celui-ci à affecter de précieuses ressources à sa protection, saper son moral et exécuter certaines formes de sabotage.

On voit donc facilement qu'il se dessine une convergence entre les objectifs stratégiques de certains États et les intérêts de groupes terroristes. Les uns et les autres n'obéissent pas aux mêmes mobiles, mais il reste qu'une communauté d'intérêts se forme effectivement. Le terrorisme peut en fait naître de la misère et du mécontentement de la société, et c'est précisément l'existence d'une telle réalité que des États expansionnistes peuvent exploiter.

C. Les mobiles des terroristes

Certes, la question de la motivation est étroitement liée à celle de la légitimité. Un mobile peut pousser à agir et, si l'on invoque souvent à ce titre certains facteurs tels que la fierté, le patriotisme, etc., ceux-ci n'ont de valeur que par référence aux circonstances dans lesquelles les choix sont effectués. Toute analyse qui présenterait la motivation seulement comme un état d'esprit équivaudrait pratiquement à une confirmation gratuite de principes fondamentaux. Les mobiles imputés ne peuvent être considérés comme tels que dans le contexte social où évoluent les acteurs. Hors de ce contexte, il n'existe aucun élément qui puisse être considéré comme un mobile en soi. On ne saurait donc attribuer arbitrairement des mobiles, "bons" ou "mauvais", aux terroristes; il vaut

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

mieux examiner les situations où ceux-ci évoluent et la façon dont ils réagissent ou sont susceptibles de réagir.

Dès lors qu'on aborde avec lucidité la question de la motivation, il devient possible d'éviter les pièges des stéréotypes populaires du terrorisme. Ainsi, certains considèrent encore le terroriste comme un idéaliste égaré, un réformateur social qui n'a pas su sublimer ses pulsions. Selon ce stéréotype sentimental, le terroriste a été conduit à la violence par l'injustice politique ou sociale et, pour l'amener à renoncer à ses activités, il faudrait apporter certaines réformes. L'autre stéréotype populaire est l'hystérie, qu'on explique de différentes manières. Le terroriste peut être considéré comme un marginal mécontent voué à la violence aveugle, ou simplement comme une crapule dont les revendications politiques ne sont qu'un prétexte à des activités criminelles. Enfin, il peut être vu comme un agent ou une dupe de l'une des deux superpuissances.

De tels stéréotypes sont d'un bien faible secours dans l'examen de la question. Le terroriste partage un grief commun avec les membres d'une collectivité: la division de l'Irlande, celle de la Palestine, la montée du sécularisme au sein de l'Islam, etc. Tous ces griefs peuvent être considérés comme des mobiles au sens que nous avons donné à ce mot. Cependant, à partir du moment où ils se joignent à un groupe, les terroristes disposent d'un certain pouvoir, de prestige et de ressources. Ce sont là des droits acquis, qu'ils atteignent ou non les objectifs politiques à long terme qu'ils poursuivent.

Il arrive souvent que le terrorisme dont l'objectif est de combattre une injustice patente nous semble plus justifiable que d'autres formes de terrorisme. De même, nous pouvons aussi évaluer un mouvement terroriste selon que ses objectifs sont démocratiques ou ne le sont pas. Mais que se passe-t-il quand les principaux facteurs de motivation des terroristes eux-mêmes sont la recherche d'un avantage personnel et de prestige? Si, d'un point de vue sentimental, on peut croire que le terroriste a été conduit à la violence par l'insatisfaction et l'oppression, ne serait-il pas plus réaliste de penser qu'il se sert de ces revendications et de la violence, à ses yeux légitime, pour acquérir du

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

pouvoir, du prestige et des avantages au sein de la collectivité à laquelle il appartient? Certes, cela ne suffit pas pour mettre en doute l'authenticité de sa motivation politique; mais c'est une façon de reconnaître que le terroriste n'est pas insensible à certains avantages et qu'il n'y renoncera pas facilement en décidant d'abandonner volontairement ses activités.

S'il est vrai que les choses se passent ainsi dans la réalité, les perspectives d'un règlement négocié avec certains groupes, comme l'OLP, semblent passablement éloignées. Par définition, un règlement négocié devrait apporter des éléments de satisfaction aux deux parties. Or, ce genre de solution serait inacceptable aux terroristes endurcis, parce qu'ils ont tendance à considérer l'opposition comme le diable en personne; en même temps, il est dans leur intérêt d'exploiter le véritable dégoût ressenti par leurs "clients", et cela leur permet de conserver les avantages qu'ils en retirent. En somme, l'effet conjugué de l'arrogance et de l'intérêt tend à leur faire rejeter violemment la solution négociée, qui n'est donc pas la solution au terrorisme.

La portée restreinte de cette voie est mise en lumière chaque fois que des négociations sont menées par des tierces parties qui ne représentent pas vraiment les terroristes. Par exemple, l'accord d'Hillsborough concernant l'Irlande du Nord, négocié par Garret FitzGerald et Margaret Thatcher, n'a pas réussi à faire lâcher prise à l'IRA ni à ses partisans fanatiques. De même, si le roi Hussein de Jordanie et les dirigeants israéliens parvenaient à s'entendre, il est fort peu probable que cela puisse affaiblir la détermination des terroristes arabes ou ralentir leurs activités. Même si un groupe de terroristes particulier appuyait l'accord, il est probable que les autres le rejetteraient. Ironie du sort, en réclamant une solution négociée, on entre peut-être dans le jeu des terroristes, leurs victimes partageant ainsi avec eux la responsabilité de la poursuite des activités terroristes. Ce faisant, on octroie aux terroristes une légitimité qu'ils chercheraient en vain par d'autres moyens.

La stratégie terroriste a ceci de particulier qu'elle atteint ses objectifs non pas directement, mais indirectement, par les

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

réactions qu'elle suscite. Le terrorisme ne peut réssir que si l'on réagit comme le veut le terroriste; en somme, son sort est plutôt entre les mains des autres qu'entre les siennes. Les Français l'ont appris à leurs dépens losqu'ils ont lutté contre le Front de libération nationale (FLN) en Algérie. Ils en étaient venus à considérer celle-ci comme un prolongement naturel de la métropole, sans identité propre. L'alternative était la suivante: le gouvernement français allait-il réussir à convaincre les populations autochtones que l'Algérie n'était pas un pays distinct, ou bien le FLN allait-il les persuader qu'elles formaient une nation ayant sa propre identité? En organisant une campagne de terreur, le FLN voulait obliger la France à réagir de telle façon qu'il devenait absurde de prétendre que l'Algérie n'était pas une nation distincte. En voulant mater la violence qui éclatait ici et là, les Français en vinrent à considérer comme suspects tous les non-Européens, de sorte que les Musulmans se sentirent exclus de la collectivité. Cette impression fut confirmée quand les autorités décidèrent de transférer en France les troupes formées d'Algériens musulmans, pour les remplacer par des soldats d'origine européenne.

La décision n'eut d'autre résultat que de confirmer aux Musulmans que les seuls Algériens français étaient les colons européens. Les Français ne se rendirent pas compte qu'en parlant de "nous" et d'"eux", ils allaient mettre fin à l'Algérie française. L'issue était inévitable du moment où les Français avaient commencé à douter de la loyauté des Musulmans. Après s'être acquis la sympathie de la population, le FLN abandonna sa stratégie terroriste pour passer à la guérilla. Par le fait même, il s'attira des appuis à l'étranger, puisqu'il luttait désormais pour la libération d'un peuple. Quant aux Français, ils n'avaient plus rien à attendre et ils se rendirent bientôt compte qu'il était impossible de contenir indéfiniment par la force toute une population. C'était précisément là où le FLN voulait en venir.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

D. Légitimation et riposte

Il importe de noter que le succès remporté par le FLN l'a été dans un contexte spécial, contre un adversaire particulier, et qu'il ne pourrait se répéter dans un contexte différent. C'est ce que semblent avoir oublié ceux qui espèrent venir à bout de sociétés démocratiques par des moyens terroristes. La théorie voulait que par de tels moyens, on puisse obliger des régimes libéraux à se montrer répressifs au point de s'aliéner les masses et de préparer ainsi le terrain pour la révolution. Il va sans dire que cette stratégie a échoué. Certes, quand la situation devient intolérable pour un régime colonial, il peut, pour ainsi dire, sauver les meubles et se retirer, mais il n'en est pas toujours ainsi. Par exemple, Israël doit défendre son propre territoire, et ce ne sont pas les menées terroristes qui vont le faire changer d'avis. En fait, la menace terroriste permanente que représente l'OLP ne peut sans doute que légitimer l'occupation de certains territoires par Israël, sous prétexte de sécurité.

D'une façon générale, on peut en fait être amené à considérer comme légitimes les revendications de certains groupes terroristes et à admettre que des améliorations s'imposent. Mais reconnaître la légitimité du mobile n'équivaut nullement à approuver tous les moyens pris pour défendre une cause. Quand on s'attaque à d'innocentes victimes, on ne défend pas une cause: on ne fait que tuer des innocents.

Il importe que nous ne tombions pas dans le piège qui consiste à riposter de la façon souhaitée par les terroristes. C'est pourquoi les discours emphatiques des personnalités politiques sur la monstruosité du mal terroriste et sur la nécessité de l'éliminer dans les plus brefs délais ne peuvent qu'encourager les terroristes, parce que cette rhétorique les amène à croire que leurs coups portent vraiment. Il en est de même de l'action militaire unilatérale contre les pays qui leur donnent asile. Quels que soient les avantages à court terme que l'on en tire, il faudra plus tard en payer le prix, sous forme d'une recrudescence des activités terroristes. D'ailleurs, les sanctions militaires ne peuvent qu'aider à susciter la sympathie internationale pour la cause des terroristes visés.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

Toutefois, cela ne veut pas dire qu'il ne faut jamais user de représailles. La pire chose à faire pour les démocraties occidentales est de se réduire à l'inaction, que ce soit pour ménager leurs propres intérêts ou parce qu'elles éprouvent une vague réticence morale à utiliser la force. Cependant, un programme de contre-mesures doit être cohérent et recueillir l'unanimité. Tant que les grandes puissances continueront de tomber dans le piège qui consiste à qualifier de "combattants de la liberté" les terroristes qu'elles appuient et de "terroristes" les autres, l'efficacité de la coopération internationale sera limitée. Le terrorisme est une forme de guerre, et il ne faut donc pas écarter toute riposte militaire. Les mesures de représailles et de prévention sont des éléments indispensables à une stratégie globale.

À long terme, un consensus limité des superpuissances pourrait aider beaucoup à neutraliser les activités terroristes. Même les Soviétiques se rendent compte que la déstabilisation de l'Occident n'est pas nécessairement dans leur intérêt et pourrait en fait se révéler extrêmement dangereuse. En 1956, un consensus de ce genre s'est fait jour devant l'invasion de l'Égypte par l'Angleterre, la France et Israël. Si le terrorisme devenait un facteur de plus en plus déstabilisateur, le consensus pourrait prendre la forme d'un avertissement conjoint selon lequel tout pays qui hébergerait des terroristes ne pourrait plus invoquer sa souveraineté pour prévenir une intervention internationale. Dès qu'un accord serait conclu en ce sens, l'avertissement pourrait être concrétisé sous forme d'une résolution exécutoire du Conseil de sécurité des Nations unies.

Il va sans dire que la route est encore longue avant que l'on en arrive à un pareil consensus. Toutefois, aucune des deux superpuissances n'a intérêt à ce que le réveil du fondamentalisme islamique prenne de plus en plus d'ampleur. L'Union soviétique craint que ce réveil ne s'étende à ses propres territoires de l'Est et ne menace sa stabilité interne. Quant aux États-Unis, ils y voient une menace pour leurs intérêts au Moyen-Orient; aux yeux de l'ayatollah Khomeyni et de ses millions de coreligionnaires, le grand mal n'est pas Israël mais les États-Unis. Plus le terrorisme international engendré par ce fanatisme archaïque s'étend,

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

plus une convergence d'intérêts est susceptible de s'établir entre les États-Unis et l'Union soviétique.

Que le terrorisme découle d'une illusion idéologique ou d'un fanatisme religieux, les conséquences sont les mêmes. Il n'est pas réaliste d'envisager une solution rationnelle aux doléances des zélateurs de l'Islam, si motivées qu'elles soient par des circonstances concrètes. La perception qu'ont les Musulmans de la place qui leur revient dans le monde ne correspond pas à l'ordre actuel des choses, et rien ne permet de croire que cette situation doive changer. L'Occident ne peut accepter que l'équilibre soit rétabli à la satisfaction des fondamentalistes musulmans. C'est pourquoi il y a tout à parier que le terrorisme islamique va se poursuivre et s'intensifier. Dès lors, il n'est pas réaliste d'éliminer le recours à la force armée. Les conditions dans lesquelles elle interviendra dépendront de la façon dont l'Occident envisagera ses intérêts stratégiques ainsi que de l'existence éventuelle d'une communauté d'intérêts sur cette question parmi les partenaires de l'alliance. En attendant, on peut exercer diverses pressions économiques et politiques sur les États qui appuient des terroristes ou qui leur donnent asile. Toutefois, notre conviction libérale-démocratique selon laquelle la politique est capable de résoudre et d'atténuer les conflits n'est pas universellement partagée.

E. La situation canadienne

Bien que le Canada n'ait pas souffert du terrorisme au même point que d'autres pays occidentaux, la catastrophe d'Air India (23 juin 1985), qui a fait 329 morts, dont 280 Canadiens, a mis en relief le fait que personne n'est à l'abri. Cette catastrophe, la pire de l'histoire de l'aviation commerciale pour les Canadiens, s'est produite moins d'une heure après qu'une bombe cachée dans une valise à bord d'un Boeing 747 de CP Air parti de Vancouver eut explosé à l'aéroport international de Tokyo, tuant quatre manutentionnaires de bagages et en blessant quatre autres.

Le 12 mars 1985, des terroristes arméniens ont envahi l'ambassade de Turquie, tuant un garde de sécurité et s'emparant de douze otages au cours d'un siège qui a duré quatre heures et demie. C'était la

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

troisième fois que des terroristes arméniens frappaient au Canada. En 1982, le colonel Atilla Altikat, attaché militaire de l'ambassade turque, avait été tué par balle au coin d'une rue à Ottawa et, en avril 1982, M. Kani Gungor, conseiller commercial de l'ambassade, avait été blessé par balle dans l'immeuble où il habitait, restant invalide par suite de ses blessures.

Les Canadiens se rappelleront aussi la crise d'octobre 1970, au cours de laquelle le Front de libération du Québec (FLQ) a enlevé le diplomate britannique James Cross, puis enlevé et assassiné le ministre québécois Pierre Laporte. La crise d'octobre a été le point culminant d'une série d'actions terroristes du FLQ remontant au début des années 60. Par ailleurs, en octobre 1982, sept personnes, dont trois policiers, ont été blessées lorsqu'une bombe a explosé à l'usine de la société Litton Systems située à Etobicoke, en Ontario. On l'y avait placée pour protester contre la participation de la société au projet du missile de croisière.

Le Canada n'est donc nullement à l'abri de la menace terroriste. Nous devons faire face non seulement au terrorisme intérieur - qui poursuit des objectifs locaux, comme c'était le cas du FLQ - mais aussi au terrorisme importé, comme le montrent les récents incidents de terrorisme sikh et arménien. C'est cette dernière menace qui pourra se révéler de plus en plus problématique, des groupes d'immigrants cherchant à obtenir réparation pour de prétendues injustices actuelles ou passées perpétrées contre eux dans leur pays d'origine.

Afin de contrer l'expansion de la menace terroriste, le gouvernement du Canada a créé une escouade antiterroriste spéciale de 49 membres pour intervenir dans diverses situations mettant en cause des terroristes. Dans le discours qu'il a prononcé le 23 septembre devant l'Organisation de l'aviation civile internationale, le ministre des Transports, M. John Crosbie, a annoncé que le Canada verserait 10 millions de dollars pour aider les pays en développement à améliorer la sécurité dans leurs aéroports. Cette somme sera fournie sur une période de cinq ans par l'Agence canadienne de développement international. M. Crosbie a également présenté, avec l'appui de l'Autriche, des Pays-Bas, de la

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

Nouvelle-Zélande et de l'Italie, une proposition selon laquelle les actes suivants deviendraient des crimes internationaux:

1) Commettre, dans un aéroport international, un acte de violence portant atteinte à la sécurité du transport aérien.

2) Placer des bombes ou d'autres explosifs dans les aéroports.

3) Endommager ou détruire des installations de sécurité dans les aéroports.

4) Pénétrer dans les zones de sécurité aéroportuaires avec l'intention de mettre en danger l'aviation civile.

Transports Canada a également lancé dans les aéroports canadiens un programme de sensibilisation à la sécurité qui s'inspire du programme de surveillance de quartier. À l'aide d'affiches, de vidéos et de divers autres moyens, il apprend aux Canadiens à faire preuve de vigilance à l'égard du terrorisme. Dans le cadre de ce programme, la GRC s'est fait signaler à de nombreuses reprises des colis ou des passagers suspects. On demande aux employés et aux passagers de surveiller la présence de colis suspects, de bagages qui ne semblent appartenir à personne ou de personnes qui ne se comportent pas comme on le fait habituellement dans un aéroport.

En 1987, en guise de protestation contre la participation présumée de la Syrie au terrorisme international, le Canada a rappelé son ambassadeur de Damas pour des consultations. Son action s'inscrivait dans le sillage de la rupture des relations de la Grande-Bretagne avec la Syrie après qu'un jury de Londres eut reconnu coupable Nezar Hindawi, jordanien présumément recruté par le service de renseignement de la Syrie pour poser une bombe à bord d'un avion israélien.

En février 1987, le Canada a signé un traité d'extradition avec l'Inde, qui doit maintenant se soumettre à un processus judiciaire pour demander des extraditions; les personnes visées peuvent interjeter appel jusque devant la Cour suprême du Canada. Le traité est semblable à ceux que le Canada a conclus avec une quarantaine de pays et stipule que les demandes ne seront examinées que si les infractions sont considérées

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

comme des actes criminels par les deux pays signataires. Le Canada souhaite également conclure une entente spéciale visant l'échange de renseignements de sécurité qui lui donnerait accès à l'information recueillie par le Bureau de recherche et d'analyse du Secrétariat du Cabinet de l'Inde.

Le 3 avril 1987, la Cour suprême de la Colombie-Britannique a condamné quatre Sikhs à 20 ans de prison pour avoir essayé de tuer le ministre de la Planification du Pendjab en visite au Canada, M. Malkiat Singh Sidhu. En prononçant cette sentence, le juge Howard Callaghan a déclaré que "le Canada ne saurait tolérer sur son territoire de pareils actes de violence visant à faire avancer une cause étrangère".

Le gouvernement fédéral a également amorcé des procédures de déportation contre le terroriste palestinien Mahmoud Mohammad Issa Mohammad. Selon le gouvernement, Mohammad a menti aux fonctionnaires canadiens de l'Immigration lorsqu'il a omis de révéler qu'il avait été condamné en mars 1970 par un tribunal grec pour le rôle qu'il avait joué dans l'attaque d'un avion de la compagnie aérienne El Al à Athènes en 1968. L'attentat avait entraîné la mort d'un Israélien et avait valu à Mohammad une sentence de 17 ans d'emprisonnement.

Plus tard, soit le 12 août 1970, Mohammad et six autres terroristes palestiniens ont été libérés un mois après que six membres armés d'un commando palestinien eurent détourné un avion de la Greek Olympic Airways en provenance de Beyrouth. À l'atterrissage de l'appareil à Athènes, les terroristes avaient négocié avec les autorités grecques un accord prévoyant la libération de 55 passagers en échange de 7 terroristes arabes emprisonnés en Grèce. Mohammad est entré au Canada le 26 février 1987.

Le gouvernement du Canada a également présenté à la Grande-Bretagne une demande d'extradition de Inderjit Singh Reyat pour porter contre lui huit accusations, dont deux d'homicide involontaire, découlant de l'explosion d'une bombe dans un aéroport japonais le 23 juin 1985.

En février 1989, l'Organisation de l'aviation civile internationale (OACI) s'est réunie à Montréal pour discuter de la sécurité dans les aéroports, à la suite de l'explosion attribuable à une bombe d'un

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

avion de la compagnie Pan Am (vol 103) le 21 décembre 1988. L'appareil a explosé au dessus de Lockerbie, en Écosse, entraînant la mort de ses 259 passagers et membres d'équipage ainsi que de 11 personnes au sol. Des recommandations rédigées par la Grande-Bretagne et les États-Unis permettraient de resserrer la surveillance des passagers et des employés circulant dans les aéroports. Elles pourraient aussi imposer le marquage des explosifs par les fabricants ainsi que des contrôles plus sévères sur le courrier et le fret.

Le ministre fédéral des Transports, M. Benoît Bouchard, a déclaré que le Canada appuierait toute mesure visant à améliorer la sécurité. Il a aussi reconnu que bon nombre des mesures de sécurité élaborées par l'OACI sont coûteuses et pourraient représenter un fardeau pour les pays du Tiers monde. Il a en outre fait remarquer qu'il y a trois ans, Ottawa avait établi un programme quinquennal de 10 millions de dollars visant à aider à améliorer la sécurité de l'aviation dans les pays en développement.

MESURES PARLEMENTAIRES

A. Comité mixte spécial sur les relations extérieures du Canada

En reconnaissant que le terrorisme international devenait un problème de plus en plus grave, le Comité mixte spécial sur les relations extérieures du Canada a réclamé des mesures plus sévères de contrôle aux points d'entrée au Canada et aux postes frontières de notre pays. Il a également recommandé que Transports Canada élabore et applique rigoureusement des normes minimales de sécurité aéroportuaire et que si, après une période d'essai, les mesures de sécurité appliquées par les entreprises privées continuent d'être déficientes, le gouvernement envisage de prendre directement en charge tous les aspects de la sécurité aéroportuaire, par l'entremise de Transports Canada ou de la GRC, aux termes d'un contrat passé avec ce ministère. Le Comité a estimé qu'il serait préférable que ce soient les Nations unies qui prennent des mesures internationales contre le terrorisme. Il a proposé que le Canada s'efforce d'obtenir des appuis pour

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

faire adopter par le Conseil de sécurité une résolution refusant aux pays qui donnent asile aux terroristes le droit d'invoquer leur souveraineté pour empêcher une action internationale.

B. Loi sur les infractions en matière de sécurité

Dans de nombreux pays, les poursuites ne relèvent pas du gouvernement; au Canada, on a toujours considéré que ce sont des autorités provinciales que relèvent les poursuites au criminel. En 1984, le Parlement canadien a promulgué, comme partie intégrante de la Loi sur le Service canadien du renseignement de sécurité, la Loi sur les infractions en matière de sécurité, qui permet au Procureur général du Canada d'intenter des poursuites concernant les infractions en matière de sécurité, ce qui comprend les actes de terrorisme, ou d'intervenir dans de telles poursuites.

C. Comité sénatorial spécial sur le terrorisme et la sécurité publique

Le 8 octobre 1986, le Sénat a adopté une motion du sénateur William M. Kelly visant à créer un comité spécial "pour entendre des témoignages et étudier certaines questions concernant le terrorisme, en tant que menace réelle ou potentielle pour le Canada et les Canadiens".

Dans son rapport déposé le 17 août 1987, le Comité a conclu que, même si le Canada n'a pas été la cible d'un grand nombre de menaces terroristes ou d'actes de violence, les activités terroristes qui se sont produites au Canada ou qui ont mis en cause des Canadiens ont sensiblement augmenté durant le dernier quart de siècle, cette tendance devant probablement se maintenir dans un avenir prévisible.

Malgré la menace grandissante du terrorisme, le Comité a jugé que le cadre législatif fédéral suffit à faire face à toute éventualité et il s'oppose énergiquement "à la préparation d'un ensemble séparé de lois sur l'anti-terrorisme".

Le Comité a de plus examiné les raisons motivant la décision prise par le gouvernement de rattacher le Groupe spécial des interventions

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

d'urgence (GSIU) à la GRC. Il a estimé que ces raisons n'étaient pas suffisantes et a recommandé que le GSIU soit intégré progressivement dans les Forces armées canadiennes. Il a en outre recommandé que les six centres de gestion de situations d'urgence, qui se trouvent à la GRC, aux services de sécurité et aux ministères de la Défense, des Transports, des Affaires extérieures et du Solliciteur général, soient remplacés par un centre unique, rattaché au Bureau du Conseil privé. Ce centre d'opérations serait chargé de coordonner et de diriger la réaction du gouvernement fédéral aux actes terroristes ainsi qu'aux fléaux naturels, aux insurrections ou aux attaques.

Quant au rôle des médias à l'égard des incidents terroristes, le Comité a instamment recommandé que le gouvernement fédéral, par l'intermédiaire du ministère du Solliciteur général et de la GRC, amorce des discussions avec les représentants des organismes nationaux d'information et de diffusion ainsi qu'avec certaines forces de police municipales et provinciales en vue d'élaborer des directives pratiques.

Aucune des principales recommandations du Comité ne semble avoir reçu un accueil favorable de la part du gouvernement, y compris la suggestion de modifer la Loi sur la Gendarmerie royale du Canada pour permettre au GSIU de répondre à l'invitation d'un pays étranger afin de délivrer des otages canadiens.

CHRONOLOGIE

1972 - D'importantes modifications sont apportées au Code criminel pour réprimer la piraterie aérienne et d'autres infractions à bord d'aéronefs.

1976 - Le Code criminel est modifié pour tenir compte de la Convention sur la prévention et la répression des infractions contre les personnes jouissant d'une protection internationale, adoptée en 1973.

1981 - La Loi sur l'interdiction de services aériens internationaux donne effet à la déclaration de Bonn de 1978 en permettant au gouverneur en conseil de prendre un décret interdisant aux transporteurs aériens d'assurer des services dans un État, et à

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

des transporteurs de cet État de survoler le Canada ou d'y atterrir, si le secrétaire d'État aux Affaires extérieures certifie que l'État en question ne s'acquitte pas de ses obligations quant à la répression des pirates de l'air ou d'autres personnes qui perturbent l'aviation civile.

1984 - Le Parlement promulgue la Loi sur les infractions en matière de sécurité comme partie intégrante de la Loi sur le Service canadien de renseignement de sécurité. La loi permet au Procureur général du Canada d'intenter des poursuites relatives à des "infractions en matière de sécurité", ce qui comprend les actes de terrorisme, d'intervenir dans de telles poursuites ou de les prendre en charge. La supervision des poursuites au criminel est habituellement assurée par les autorités provinciales.

1985 - Le projet de loi C-18 est adopté, rendant le Code criminel du Canada conforme à la Convention internationale contre la prise d'otages adoptée par les Nations unies en 1979.

1986 - Création du Groupe spécial des interventions d'urgence.

- Le ministre des Transports, M. John Crosbie, annonce que le gouvernement versera 10 millions de dollars pour aider les pays en voie de développement à améliorer la sécurité aéroportuaire.

- Création du Comité sénatorial spécial sur le terrorisme et la sécurité publique.

1987 - Signature d'un traité d'extradition avec l'Inde.

- Le 17 août, dépôt du rapport du Comité sénatorial spécial sur le terrorisme et la sécurité publique.

BIBLIOGRAPHIE SÉLECTIVE

Billington, J. Fire In The Minds of Men: Origins of the Revolutionary Faith. New York, Basic Books Inc., 1980.

Cline, R. et S. Alexander. Terrorism: Soviet Connection. New York, Crane, Russak and Co., 1984.

Crenshaw, Martha. Terrorism, Legitimacy and Power: The Consequences of Political Violence. Middletown (Connecticut), Wesleyan University Press, 1983.

Fromkin, David. "The Strategy of Terrorism". Foreign Affairs, automne 1975.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

O'Brien, Connor. "Talking About Terrorism". The Atlantic Monthly, juin 1986.

Wardlaw, Grant. Political Terrorism. Cambridge, Cambridge University Press, 1982.

Wilkinson, P. Terrorism and The Liberal State. Londres, Macmillan, 1977.